

0-799039

На правах рукописи

*А. Сидорова*

**СИДОРОВА АЛЕКСАНДРА АЛЕКСАНДРОВНА**

**СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ КАК  
ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(менеджмент)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва – 2012

Диссертация выполнена на кафедре теории и технологий управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор  
Сури́н Алексе́й Викто́рович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук  
Молчанов Игорь Николаевич  
(МГУ имени М.В.Ломоносова,  
экономический факультет);

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



кандидат экономических наук,  
профессор Сребник Борис Владимирович  
(Финансовый университет при  
Правительстве РФ)

Ведущая организация: Московский государственный  
технический университет имени  
Н.Э.Баумана

Защита состоится «14» ноября 2012 г. в 15 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 501.001.12 при Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова по адресу: 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д.27, корп. 4, стр. 1, факультет государственного управления, ауд. А 619.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале отдела обслуживания комплекса «Шуваловский» Научной библиотеки Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Автореферат разослан «9» октября 2012 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета Д 501.001.12,  
профессор

Волков Ф.М.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность исследования.**

Конец XX – начало XXI века стало для России временем коренных преобразований, произошедших во всех отраслях экономики. Необходимость этих трансформационных процессов была вызвана переходом страны от плановой экономики к рыночноориентированной. Особенно сложным, и ввиду этого еще до конца не завершенным, этот переход оказался для традиционно «нерыночных» отраслей, к которым можно отнести сферу образования. Значимость каждого уровня образования для полноценного развития государства не вызывает сомнений, однако приоритетом для экономически развитых стран является высшее образование, о чем свидетельствует пристальное внимание власти и общественности к процессу его реформирования.

Присоединение к странам-участницам Болонского процесса (2003 г.), переход на двухуровневую систему высшего образования, развитие частного высшего образования, диверсификация источников финансирования, вступление в ВТО (2012 г.) – все это говорит об устойчивой тенденции интеграции российского высшего образования в международный рынок образовательных услуг. Вместе с тем, от развития сферы высшего образования напрямую зависит конкурентоспособность всех отраслей экономики, страны в целом. И перевод сферы высшего образования целиком на рыночные рельсы представляет собой очень сложный путь, грозящий необратимыми последствиями для суверенитета России.

Одной из особенностей сферы высшего образования является постоянная необходимость значительных инвестиций, положительный эффект от которых распространяется не только на данную сферу, но и на экономику страны в целом, однако отдача (прибыль) от которых вероятна лишь в долгосрочном периоде и часто в масштабе меньшем, чем положительный эффект от них.

Главным инвестором в сфере образования в России является государство. Однако показатель государственных расходов на образование в процентах к ВВП в России является одним из самых низких по странам ОЭСР и составляет 3,9%. Для сравнения, в Дании этот показатель равен 8%, в Швеции – 6,8%, во Франции – 5,6%, в США – 5,5%, в Великобритании – 5,5%<sup>1</sup>. Государственные расходы на среднее профессиональное, высшее и послевузовское образование в процентах от общего объема государственных расходов на образование составляют в России порядка 21,7%, в то время как уровень данного показателя по другим странам ОЭСР существенно выше: Канада – 34,9%, Турция – 31,9%, Финляндия – 31,7%, США – 26,3%<sup>2</sup>. Таким

<sup>1</sup> Индикаторы образования: 2010. М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010. С.125-126.

<sup>2</sup> Индикаторы образования: 2010. М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010. С. 133.

образом, ввиду обязательности долгосрочных и масштабных инвестиций в сферу образования и ограниченности средств федерального, регионального и местного бюджетов, необходимым для развития данной сферы является привлечение частных источников финансирования и развитие рыночных механизмов.

Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью нахождения оптимального баланса между рыночными и государственными инструментами регулирования сферы высшего образования, который должен быть отражен и закреплён в стратегии развития данной сферы (которая на настоящий момент в России отсутствует). Решить данную проблему не представляется возможным без понимания государственной политики РФ в сфере высшего образования, нашедшей свое отражение в Законе РФ «Об образовании» 1992 г., версиях проекта нового закона «Об образовании» (2010 – 2012 гг.), федеральных целевых программах развития образования и других документах, без анализа мирового опыта развития систем высшего образования и становления рынка образовательных услуг, а также без изучения эффективных инструментов развития рынка образовательных услуг, что и предопределило выбор данной темы.

### **Степень разработанности проблемы**

Проблеме управления системой высшего образования посвящены труды многих отечественных и зарубежных ученых.

Основные теоретические положения управления сферой образования и вопросы инновационного развития высшего образования рассматриваются в трудах отечественных и зарубежных ученых и экономистов Ф.Альтбаха, Л.Андерсона, Ле Белла, О.Бердаля, Р.Болама, А.Бриггса, Т.Буша, П.Гампорта, К.Гейслера, Л.С.Гребнева, К.Диммока, Е.Н.Жильцова, В.Н.Казакова, Б.Калдвелла, А.Кардозо, В.Н.Кироя, Б.Р.Кларка, М.Коулмана, Дж.Ламби, Д.Миддлвуда, М.Миллера, Ф.Модильяни, И.Н.Молчанова, М.Приди, М.Портела, Д.Роджеро, Ю.Б.Рубина, Дж.Салми, В.А.Садовниченко, А.Уокера, Н.Фоскетта, Т.А.Хагурова, Е.Н.Щербака и др.

Проблемам становления и функционирования рынка образовательных услуг, а также анализу аспектов управления вузом в условиях рыночной экономики посвящены работы В.М.Ананишневой, И.В.Аржановой, В.Н.Васильева, В.Вахштайна, В.А.Гуртова, В.М.Жураковского, Д.И.Кудрявцева, Г.И.Лазарева, И.Н.Мыслюевой, Д.Ю.Райчука, Р.Рейдера, З.С.Сазоновой, В.С.Сенашенко, М.Скелтона, Г.Ф.Ткач и др. Вопросы реализации Болонского процесса в России рассмотрены в работах В.А.Глазырина, Т.В.Кастуевой-Жан, М.К.Касьяновой, Д.Н.Крымзина, М.А.Скворцовой и др.

Проблеме формирования и реализации государственной стратегии в сфере образования посвящены труды отечественных и зарубежных ученых К.М.Билоус, Н.А.Водопьяновой, А.Л.Галопенко, Э.Д.Днепровой, В.И.Загвязинского, Дж.Маллана, О.П.Молчановой, С.И.Некрасова, А.Дж.Стрикленда III, А.В.Сурина, А.А.Томпсона-мл., Ф.И.Шамхалова. Вопросы общественного управления в формировании государственной

политики были рассмотрены в работах О.Ф.Батровой, К.А.Будиловой, Ю.А.Бурдельной, Л.М.Долговой, О.Я.Дымарской, Н.И.Кривых, С.Г.Косарецкого, А.М.Мойсеева, Т.С.Плесовских, А.А.Седельникова, А.Б.Суслова, Е.Н.Шимутиной и др.

Однако, несмотря на столь представительный список авторов, в их работах недостаточно изучены особенности современной стратегии управления системой высшего образования как элемента государственной политики. Также исследовательские публикации и практика управленческой деятельности в сфере образования свидетельствует, что на настоящий момент отсутствует количественный критерий, позволяющий оценить направленность государственной образовательной стратегии и ее связь с экономическим развитием страны. Высокая актуальность и незначительная разработанность данной проблемы обусловили выбор объекта и предмета исследования, а также определили его цель и задачи.

**Цель диссертационной работы** – выявить особенности и обосновать ключевые направления совершенствования стратегии управления системой высшего образования как элемента государственной политики.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие **задачи исследования**:

- систематизировать современные научные и практические подходы к определению и управлению образовательными системами;
- раскрыть особенности формирования рынка образовательных услуг;
- определить возможности двухуровневой системы высшего образования в управлении рынком образовательных услуг;
- выявить стратегические приоритеты управления сферой высшего образования в Европе и США;
- определить перспективы и ограничения бенчмаркинга как инструмента развития сферы высшего образования;
- раскрыть особенности стратегии государства на рынке образовательных услуг;
- определить тенденции развития институтов высшего образования на примере федеральных и национальных исследовательских университетов;
- проанализировать организационную основу государственной политики в сфере высшего образования;
- выявить ключевые направления совершенствования и разработать комплекс рекомендаций по развитию стратегического управления системой высшего образования России.

**Объект исследования.**

Система высшего образования.

**Предмет исследования.**

Государственная образовательная стратегия и совокупность организационно-экономических отношений, возникающих в процессе государственного управления системой высшего образования.

**Теоретико-методологической и информационной базой исследования** послужили труды отечественных и зарубежных ученых и

практиков в области управления сферой высшего образования, регулирования отношений на рынке образовательных услуг, государственной образовательной политики, а также законы и нормативные акты РФ и ряда Европейских стран, закрепляющие правовые основы функционирования сферы высшего образования и отражающие ключевые направления государственной образовательной политики. В процессе исследования применялись методы научной абстракции, анализа и синтеза, индукции и дедукции, сопоставления и сравнения.

Информационную базу составила также статистическая информация по различным экономическим показателям в разных странах, отчеты международных, зарубежных и российских организаций сферы высшего образования и государственных органов.

**Научная новизна** исследования состоит в раскрытии содержания стратегии государства по управлению системой высшего образования в условиях перехода и адаптации образовательных учреждений к рыночным условиям хозяйствования и обосновании возможностей применения комплексного индикатора приоритетности уровней образования при формировании и реализации государственной образовательной стратегии.

Наиболее значимые элементы научной новизны отражены в основных **научных результатах**, выносимых на защиту:

1. Уточнена взаимосвязь понятий «государственная стратегия» и «государственная политика» для сферы высшего образования: государственная стратегия является ключевым элементом государственной политики, интегрирующим другие ее составляющие. При отсутствии стратегии, обеспечивающей органическую связь всех элементов, государственная политика превращается в набор несогласованных действий, направленных на удовлетворение краткосрочных интересов. При этом под государственной образовательной стратегией предлагается понимать совокупность принципов деятельности государства, определяющих главный вектор государственной образовательной политики, и его отношений с участниками рынка образовательных услуг, направленных на создание благоприятных условий для осуществления образовательной деятельности

2. Обобщен опыт государственного управления сферой высшего образования стран Европы и США, и на этой основе были сделаны выводы о возможности его применения и адаптации в России:

- выявлены общие для стран Европы и США элементы государственной образовательной стратегии, к которым относятся приоритеты развития преподавательского состава и институтов управления, а также финансирование, и была обоснована необходимость включения данных элементов в государственную образовательную стратегию России;

- показано приоритетное значение проблем интеграции и международного сотрудничества, ввиду чего было предложено использование бенчмаркинга как перспективного инструмента управления сферой высшего образования России;

- выявлена возможность рассмотрения двухуровневой системы высшего образования (бакалавриат-магистратура) в качестве инструмента управления рынком образовательных услуг, преимуществами которой является возможность сделать более точный прогноз ситуации на рынке труда, потребности экономики в определенных специалистах (в краткосрочной перспективе) и скорректировать образовательную траекторию студента в соответствии с потребностями рынка.

3. Предложено построение горизонтальной двухъярусной модели, ключевым элементом которой являются ассоциации вузов, которые будут осуществлять функции по управлению, обмену опытом, обеспечению эффективного использования ресурсов, дополнительному контролю, взаимодействию с государством и работодателями и др., что позволит освободить российские вузы от чрезмерной административной опеки государства и уменьшить негативные последствия складывающейся биполярности структуры институтов высшего образования в России (федеральные и национальные исследовательские университеты – «рядовые» вузы).

4. Доказано, что отсутствие государственной образовательной стратегии в России снижает эффективность реализации программно-целевого метода, вызывая нарушение преемственности показателей и индикаторов между Программами развития образования; несопоставимость ряда показателей, значения которых прогнозируются в Программе, и тех показателей, которые публикуются в отчете о ее выполнении; отсутствие освещения в СМИ подробных результатов выполнения Программ и др.

Для успешного применения программно-целевого метода в сфере российского образования была признана необходимость принятия государственной образовательной стратегии, а также предложено обозначать в Программе только те показатели и индикаторы, которые будут действительно отражать качество решения поставленных задач и по которым будут производиться регулярные измерения и проводиться постоянный мониторинг их изменения; повысить прозрачность процесса реализации мероприятий Программы и производить регулярную публикацию в СМИ промежуточных отчетов о проделанной работе, а также значений показателей и индикаторов, обозначенных в Программе; дать возможность рядовым гражданам осуществлять общественный контроль как на этапе выполнения мероприятий, предусмотренных Программой, так и ранее, еще на этапе ее разработки; создать специальную структуру за рамками органов отраслевого управления, отвечающую за координацию деятельности по реализации Программы, что позволило бы развести административные и политические функции государственных органов, а также снизить вероятность возникновения конфликта интересов.

5. В целях совершенствования применения программно-целевого метода был разработан комплексный индикатор приоритетности уровней образования, (И<sub>пр.у.о.</sub>), который позволяет количественно оценить значимость каждого уровня образования в государственной образовательной стратегии.

Применительно к сфере высшего образования индикатор показывает, каково соотношение доли государственных расходов на ВПО в сумме всех расходов на образования к доле студентов в общей численности обучающихся, и отражает общий вектор государственной политики в сфере высшего образования и обозначает приоритеты финансирования.

Произведен расчет индикатора для высшего и среднего профессионального образования СССР и РФ (1940-2008 гг.), а также для стран ОЭСР. Проведено сравнение, позволившее выявить зависимости между значением показателя и уровнем экономического развития страны, а также оценить направление современной образовательной политики России. Обоснована возможность применения комплексного индикатора приоритетности уровней образования при формировании и реализации государственной образовательной стратегии.

**Теоретическая значимость** исследования состоит в систематизации современных научных и практических подходов к определению и управлению образовательными системами, обобщении международного опыта формирования стратегии управления сферой высшего образования и уточнении ее роли как элемента государственной образовательной политики.

**Практическая применимость работы** определяется целью и направленностью результатов исследования на решение проблем стратегического развития сферы высшего образования и возможностью использования предложенных автором рекомендаций в процессе формирования и реализации государственной образовательной стратегии.

#### **Апробация результатов диссертационного исследования.**

Ключевые положения диссертационного исследования, а также выводы и рекомендации, предложенные по результатам проведенной работы, обсуждались на конференциях и круглых столах, в том числе: 9-я Международная научная конференция «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации»; XVIII Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов»; Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю; X международная научная конференция «Государственное управление в XXI веке: повестка дня российской власти».

**Публикации.** По теме исследования опубликовано 10 научных работ, в том числе 3 статьи в издании из перечня, рекомендованного ВАК Минобрнауки России.

#### **Структура работы.**

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, включающего 140 библиографических ссылок, 3 приложения общим объемом 197 страниц, содержит 5 таблиц, 9 рисунков.



Логика и цель диссертационного исследования определили следующую структуру работы:

**Введение.**

**Глава 1. Специфика высшего образования как объекта государственного управления.**

1.1. Особенности рынка образовательных услуг.

1.2. Современные подходы к определению и управлению образовательными системами.

1.3. Двухуровневая система высшего образования: адаптация к экономическим реалиям.

**Глава 2. Стратегические приоритеты управления сферой высшего образования в Европе и США.**

2.1. Стратегические приоритеты финансирования.

2.2. Стратегические приоритеты развития преподавательского состава.

2.3. Специфика институтов управления сферой высшего образования.

2.4. Бенчмаркинг как инструмент развития сферы высшего образования.

**Глава 3. Особенности стратегии и система организационно-экономических механизмов государственного управления сферой высшего образования.**

3.1. Особенности стратегии государства на рынке образовательных услуг.

3.2. Стратегия развития институтов высшего образования на примере федеральных и национальных исследовательских университетов.

3.3. Организационная основа государственной политики в сфере высшего образования.

3.4. Комплексный индикатор приоритетности уровней образования.

**Заключение.**

**Список литературы.**

**Приложения.**

## II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

### 1. Специфика высшего образования как объекта государственного управления

Для того чтобы раскрыть сущность государственной образовательной стратегии, необходимо проанализировать сам объект государственного управления – систему образования. С этой целью в работе проведен анализ подходов к определению понятий «образование», «система образования», «образовательные услуги», «рынок образовательных услуг». Данные термины частично отражены в Законе РФ «Об образовании» и версиях проекта Нового Закона «Об образовании», по которым можно проследить изменение их содержания, отражающее общую образовательную стратегию государства.

Исследование показало, что содержание понятия «образование» в законодательной практике РФ эволюционирует в русле мировых тенденций, заключающихся в движении от формального, процессуального подхода в образовании к содержательному, рассматривающему образование как общественно-значимое благо, с выделением его специфических функций и целей; а также в признании приоритетности сферы образования и его роли в развитии страны и мира.

В соответствии с действующим Законом «Об образовании», под образованием понимается *«целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)<sup>3</sup>»*. Данное определение акцентирует внимание на формальной, процессуальной стороне и оперирует легко измеримыми показателями получения образования – «достижение и подтверждение определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом»<sup>4</sup>.

В версии проекта нового Закона «Об образовании» от 27.03.2012 г. дается другое определение, в соответствии с которым образование представляет собой «общественно значимое благо, под которым понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества, государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого и физического развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов». Схожие формулировки встречаются в кодексах и законах «Об образовании» европейских стран.

<sup>3</sup> Преамбула Закона РФ от 10.07.1992 N 3266-1 «Об образовании»

<sup>4</sup> Там же.

Это сближение понимания основных терминов с общемировыми тенденциями говорит о желании и готовности России не только включиться в глобальные процессы, но и стать их равноправным участником.

Исследование показало, что, несмотря на активно ведущуюся разработку нового Закона «Об образовании», в котором предусмотрен тезаурус, в настоящее время отсутствует единое понимание «образовательной услуги» и «рынка образовательных услуг». Более того, часть исследователей настроены резко против употребления данных «рыночных» терминов как снижающих и ниспровергающих основное содержание и миссию образования как такового, другие же исследователи, напротив, видят в этом лишь следование мировым тенденциям развития экономики в целом и сферы образования в частности.

Однако учитывая ту эволюцию, которую совершает система образования России в настоящее время, связанную с возрастанием роли рыночных факторов в функционировании образовательной системы, представляется необходимым четко обозначить категориальный аппарат, соответствующий рыночной экономике.

Ввиду этого можно предложить следующее определение *образовательных услуг*: образовательные услуги представляют собой комплекс действий по осуществлению образовательного процесса в целях освоения обучающимися образовательной программы, ее частей или программ отдельных учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) для удовлетворения потребностей человека, общества, государства.

Выше обозначенные особенности образовательных услуг оказывают влияние на основные характеристики самого рынка образовательных услуг, отличающие его от других секторов рынка.

Рынок образовательных услуг представляет собой «систему экономических отношений между различными субъектами по поводу купли-продажи образовательных услуг, становящихся в силу этого товарами»<sup>5</sup>. Существуют и другие определения, в соответствии с которыми образование трактуется как выполнение работ, однако термин «рынок образовательных работ»<sup>6</sup> не является общеупотребимым. Особенности рынка образовательных услуг можно разделить на три группы<sup>7</sup>. К первой группе относятся особенности содержания, технологий и условий реализации образовательных услуг. Являясь неотделимыми от источника и несохраняемыми, образовательные услуги производятся и потребляются одновременно. Обязательным условием их реализации является непосредственное участие потребителя в производстве этой услуги. Ко второй группе относятся особенности профессиональных компетенций сотрудников учреждений сферы образования. К третьей группе относятся особенности состава

<sup>5</sup> Васильев В.Н., Гуртов В.А. и др. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации. М.: Техносфера, 2007. С.83.

<sup>6</sup> Рубин Ю.Б. Высшее образование в России: качество и конкурентоспособность. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С.16.

<sup>7</sup> Там же. С.80.

заинтересованных сторон рынка образовательных услуг. Заинтересованные стороны включают в себя непосредственных участников рынка образовательных услуг, являющихся сторонами договоров на оказание данных услуг, а также благополучателей, которые имеют свои собственные интересы к содержанию и качеству образовательной услуги.

Взаимодействие заинтересованных сторон на рынке образовательных услуг может реализовываться в рамках нескольких моделей отношений: 1) отношения между вузами; 2) отношения между вузом и обучающимися; 3) отношения между вузом и работодателями; 4) отношения между вузом и государством; 5) отношения между обучающимися и государством. Для формирования эффективной стратегии управления сферой высшего образования наиболее значимыми являются отношения, выстраивающиеся между вузами, и отношения, возникающие между вузами и государством.

Государство играет следующие основные роли на рынке образовательных услуг: 1) выступает гарантом права каждого на образование; 2) является создателем государственной образовательной политики; 3) выступает как конфигуратор рынка образовательных услуг; 4) является учредителем государственных вузов, через которых выступает в качестве одного из участников рынка; 5) устанавливает государственные стандарты и осуществляет аккредитацию вузов; 6) является плательщиком за «бесплатные» образовательные услуги и др.

Проведенный анализ показал, что определенное сближение российского и западного подходов наблюдается и в определении понятия «система образования». Происходит движение от узкого понимания системы образования как совокупности организаций к более широкому, включающему также педагогических работников, самих обучающихся и их родителей.

Включение родителей в систему образования кажется вполне обоснованным и даже необходимым, так как они играют важную роль не только при получении ребенком начального, основного и среднего общего образования, но также и при выборе вуза и получении высшего образования. Это подтверждают результаты опроса, проведенного автором работы в феврале 2012 г.

Как показал опрос студентов 2-3 курсов факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова, 36,8% опрошенных студентов советовались с родителями (родственниками), принимая решение о выборе вуза и факультета, 23,5% отметили, что это был их совместный с родителями выбор, 11,8% - выбор родителей. Всего 27,9% респондентов ответили, что приняли решение о выборе вуза и факультета, не посоветовавшись с родителями. Эти данные подтверждают необходимость и обоснованность включения родителей обучающихся как в систему образования целом, так и в систему высшего образования, в частности. В мировой практике подобный опыт также не является единичным.

Таблица 1.

Результаты опроса студентов ФГУ МГУ имени М.В.Ломоносова<sup>8</sup>

| 3 курс – 30 чел<br>2 курс – 38 чел<br>всего – 68 чел  | Не советовался,<br>выбирал<br>самостоятельно |        | Советовался, но<br>выбирал<br>самостоятельно     |             | Совместный<br>выбор                    |        | Выбор<br>родителей |        |
|---|--|--------|--|-------------|--|--------|--------------------|--------|
| <b>1. При поступлении<br/>Вы сами выбрали<br/>вуз, факультет, или<br/>советовались с<br/>родителями,<br/>родственниками?</b>  | 2 курс                                       | 3 курс | 2 курс   | 3 курс      | 2 курс                                 | 3 курс | 2 курс             | 3 курс |
|   | 13   | 6      | 16   | 9           | 6                                      | 10     | 3                  | 5      |
|   | 34,2%  | 20%    | 42,1%  | 30%         | 15,8%                                  | 33,3%  | 7,9%               | 16,7%  |
|   | 27,9%  |        | 36,8%  |             | 23,5%                                  |        | 11,8%              |        |
|   | Только мой выбор                             |        | Совместный<br>выбор                              |             | Выбор родителей                        |        |                    |        |
| <b>2. Выбор<br/>факультета –<br/>только Ваш выбор<br/>или, скорее, выбор<br/>родителей<br/>(родственников)?</b>               | 2 курс                                       | 3 курс | 2 курс   | 3 курс      | 2 курс                                 | 3 курс |                    |        |
|   | 28   | 15     | 7  | 9           | 3                                      | 6      |                    |        |
|   | 73,7%  | 50%    | 18,4%  | 30%         | 7,9%                                   | 20%    |                    |        |
|   | 63,3%  |        | 23,5%  |             | 13,2%                                  |        |                    |        |
|   | Да, определено                               |        | Возможно   |             | На данный<br>момент – нет              |        | Точно нет          |        |
| <b>3. Чувствуете ли<br/>Вы потребность в<br/>изменении своей<br/>образовательной<br/>траектории?</b>                          | 2 курс                                       | 3 курс | 2 курс   | 3 курс      | 2 курс                                 | 3 курс | 2 курс             | 3 курс |
|   | 7  | 5      | 9  | 7           | 10                                     | 4      | 12                 | 14     |
|   | 18,4%  | 16,7%  | 23,7%  | 23,3%       | 26,3%                                  | 13,3%  | 31,6%              | 46,7%  |
|   | 17,6%  |        | 23,6%  |             | 20,6%                                  |        | 38,2%              |        |
|   | Госсектор                                    |        | Коммерческий<br>сектор (РФ) – свой<br>бизнес/нет |             | Коммерческий<br>сектор (за<br>рубежом) |        | Не определился     |        |
| <b>4. Ваше<br/>представление о<br/>будущем месте<br/>работы</b>   | 2 курс                                       | 3 курс | 2 курс   | 3 курс      | 2 курс                                 | 3 курс | 2 курс             | 3 курс |
|   | 19   | 1      | 14<br>СБ: 1                                      | 17<br>СБ: 1 | 1                                      | 2      | 3                  | 9      |
|   | 50%  | 3,3%   | 39,5%  | 60%         | 2,6%                                   | 6,7%   | 7,9%               | 30%    |
|   | 29,4%  |        | 48,5%  |             | 4,4%                                   |        | 17,7%              |        |
|   | Однозначно<br>позитивная                     |        | Идея хорошая, но<br>плохое<br>воплощение         |             | Однозначно<br>негативная               |        |                    |        |
| <b>5. Ваше отношение<br/>к ЕГЭ: это, скорее,<br/>позитивная<br/>практика или<br/>стоит от нее<br/>отказаться?<br/>Почему?</b> | 2 курс                                       | 3 курс | 2 курс   | 3 курс      | 2 курс                                 | 3 курс |                    |        |
|   | 5  | 2      | 13   | 8           | 20                                     | 20     |                    |        |
|   | 13,2%  | 6,7%   | 34,2%  | 26,6%       | 52,6%                                  | 66,7%  |                    |        |
|   | 10,3%  |        | 30,9%  |             | 58,8%                                  |        |                    |        |

<sup>8</sup> Опрос был проведен автором в феврале 2012 года. 2 курс – студенты факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова, специальности «Антикризисное управление» и «Управление персоналом», 3 курс – студенты факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова, специальность «Менеджмент организаций» и бакалавриат «Менеджмент».

Данный подход отвечает духу Болонского процесса. При такой трактовке системы образования можно говорить уже не просто о возможности изменения образовательных траекторий обучающихся, но и об их индивидуализации.

В работе подробно проанализированы образовательные системы зарубежных стран. Проведенный анализ позволяет согласиться с В.Вахштайном, выделяющим три основных типа организации образовательного пространства на национальном (страновом) уровне: *унитарный тип* с высокой степенью централизации и незначительной ролью региональных властей, нацеленный на выравнивание региональных различий в национальной системе высшего образования; *федеративный тип*, характеризующийся достижением баланса полномочий между центральными и региональными властями в отношении системы образования; *конфедеративный тип*, предполагающий ведущую роль регионов и незначительную роль центральной власти, ярким примером которого является американская система образования.

Исследование показало, что все национальные системы образования в той или иной степени столкнулись с необходимостью отвечать на изменения социально-экономического контекста, что отчасти вызывает некоторое сближение атлантической и континентальной моделей. Тенденции увеличения массовости высшего образования и интернационализации рынков труда и образовательных услуг приводят к изменению форм государственного регулирования сферы высшего образования и признанию необходимости определенной рыночной составляющей.

Также, общей для развитых стран является, с одной стороны, тенденция сокращения государственного финансирования сферы высшего образования, а с другой – понимание негативных последствий данной стратегии в виде увеличения социально-экономической нестабильности и снижения возможностей государственного влияния, что требует от государства осторожной «настройки» данной системы.

Возможности решения проблемы структурирования отношений с рынком труда в краткосрочном периоде, а также проблемы свободного доступа к высшему образованию предоставляет *двухуровневая система высшего образования* (бакалавриат-магистратура). Ее преимуществами являются сопоставимость степеней в рамках единого европейского образовательного пространства, и как следствие, возможность получить высшее образование, проходя обучения в нескольких вузах.

Двухуровневая система образования может рассматриваться как инструмент управления рынком образовательных услуг, т.к. она дает возможность сделать более точный прогноз ситуации на рынке труда, определить потребности экономики в определенных специалистах (в краткосрочной перспективе) и скорректировать образовательную траекторию студента в соответствии с потребностями рынка. Вузы, в свою очередь, также могут соразмерять предлагаемые образовательные услуги, ориентируясь на ситуацию на рынке.

Двухуровневая система направлена также на усиление связи между вузами и работодателями, что, в свою очередь, позволяет сбалансировать отношения на рынках образовательных услуг и труда.

Анализ показал, что ограничения современной двухуровневой системы связаны, во-первых, с частичным искажением на практике самой ее сути. Бакалавриат и магистратура, являясь двумя ступенями единой структуры, принципиально отличны как в содержательном, так и в методологическом отношении. Согласно пояснениям Минобразования, бакалавриат предусматривает подготовку «квалифицированных рядовых сотрудников», магистратура же готовит специалистов, способных решать «наиболее сложные задачи профессиональной деятельности», делая особый акцент на самостоятельную аналитическую работу и научно-исследовательскую деятельность. В российских вузах нередки случаи, когда и в бакалавриате, и в магистратуре читают одни и те же курсы, лишь немного корректируя их названия в учебном плане.

Второй проблемой является отсутствие тесного взаимодействия многих вузов с работодателями: советская система взаимодействия распалась, а новая, рыночная, еще полностью не сформировалась.

Третья проблема – отсутствие законодательно закрепленного дифференцированного подхода к определению профессий, допускающих возможность выхода выпускника на рынок труда с дипломом бакалавра. И как следствие – проблема «доучивания» выпускников, которая была характерна и для специалитета, но особенно остро стоящая для бакалавриата.

Межвузовское взаимодействие внутри страны также пока не развито, хотя работа по данному направлению уже идет, о чем свидетельствует создание ряда ассоциаций российских вузов (например, Ассоциация юридических вузов, Ассоциация негосударственных высших учебных заведений России и др.).

Еще одним ограничением является тот факт, что лишь небольшая часть российских вузов работает с европейскими университетами, что снижает мобильность студентов и профессорско-преподавательского состава. Возможности трудоустройства выпускников также ограничены страновыми рамками, т.к. Россия, не являясь страной-членом ЕС, не имеет общего с Европой рынка труда. А отсутствие интеграции ключевых сфер России и Европы делает невозможным полноценное использование преимуществ Болонского процесса. В подобной ситуации параллельного развития РФ и ЕС становится желательным не просто адаптация европейского опыта, но создание своей собственной системы высшего образования исходя из потребностей нашей страны.

## **2. Стратегические приоритеты управления сферой высшего образования в Европе и США**

Проведенный анализ показывает, что доминирующей модели управления в сфере высшего образования в Европе и США не существует. Этот процесс имеет разнообразные особенности в зависимости от страны, в

которой находятся вузы. Однако центральной темой происходящих перемен в системе высшего образования в европейских странах является нахождение баланса между вузовской автономией, участием в их деятельности внешних участников и их отчетностью.

Каждое время ставит перед системой образования свои вопросы, отражающие состояние экономической, политической, социальной и других сфер общественной жизни. Исходя из этого, государство проводит политику, направленную на решение проблем, признанных в данный конкретный момент времени приоритетными.

Исследователи отмечают, что в конце 1990-х годов в сфере высшего образования США акцент делался на решение таких проблем, как кражи, жестокость и преступления на почве ненависти в кампусах, отчетность штатам, оценка качества обучения студента, взаимодействие университетов с бизнес-сообществом, трансфер технологий, а также проблем недобросовестности в науке и плагиата.

В середине 2000-х фокус проблем и, следовательно, преобразований, сместился в сторону ценностей свободного рынка: дерегулирование, децентрализация, приватизация, глобализация, информационные технологии, управление качеством и другие. В настоящее время повестку дня можно сформулировать как «Четыре А» (Four A's): доступ (Access), истощение (Attrition), доступность (Affordability), отчетность (Accountability)<sup>9</sup>.

Ключевым аспектом современной тенденции развития высшего образования стран Европы и США является также увеличение финансовой независимости вузов. Однако при сохранении государственного финансирования и усиления внимания к поиску частных источников финансирования необходимо осуществлять политику, направленную на прозрачность деятельности вузов и их финансовой отчетности. Политика государственных грантов для вузов направлена на соединение деятельности вузов и национальных стратегических целей. Она стимулирует состязательность вузов, способствуя повышению качества образования и исследовательской деятельности. Важным рычагом управления процессом высшего образования являются стратегические планы развития вузов, которые отражают национальные интересы развития стран.

Общая для стран Европы и США тенденция предоставления вузам большей самостоятельности требует (при сохранении значительной доли государственного финансирования) повышения подотчетности вузов государству, выражающейся в широком распространении формул финансирования (Европы и США), обязательности обоснования связи НИОКР с национальными приоритетами (США), проведении аудита деятельности вузов и др.

На институциональном уровне значительно возросло значение глав вузов – ректоров, увеличились их компетенции, что не сняло, тем не менее,

<sup>9</sup> American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political, and economic Challenges/ edited by Philip G. Altbach, Patricia J. Gumpert, and Robert O. Berdahl. - 3rd ed. The Johns Hopkins University Press, 2011. P.2.



необходимости решения вопроса о вузовском менеджменте. Наблюдается также увеличение роли внешних участников образовательного процесса при одновременном усилении вузовской автономии.

Проводимая в ряде стран политика сокращения государственного финансирования вузов может быть связана не только с конкретным кризисом в экономике страны, вынуждающим государство уменьшать расходы в целом (например, США в 2009 г.), но также с уровнем самоорганизации вузов и зрелостью образовательного сообщества в экономическом и управленческом плане.

Помимо этого, важным фактором является специфика экономики страны (преобладание плана или рынка; индустриальная или постиндустриальная; экспорто- или импортоориентированная и т.п.). Сфера образования (в особенности, высшего) является чувствительным индикатором не только текущего состояния экономики (т.к. часто расходы на социальную сферу первыми попадают под сокращение), так и ее перспектив. К примеру, принимая решение о полном финансировании высшего образования (тем самым делая его бесплатным для населения), государство должно обеспечивать и рабочие места для высококвалифицированных специалистов, т.к. в противном случае оно будет готовить их для экономик других стран. Однако постоянное сокращение расходов на образование под эгидой отсутствия рабочих мест для специалистов и нежелания растить кадры для экономик других стран закрывает для государства перспективы развития и выхода на новый уровень, т.к. часть выпускников, конечно, уедет, но часть останется и будет развивать национальную экономику. Поэтому здесь государство должно сделать выбор между оптимизацией расходов в краткосрочном периоде и получением больших выгод в долгосрочном.

Возможности и ограничения применения такого перспективного инструмента, как бенчмаркинг, также во многом обусловлены особенностями национальной системы высшего образования и экономики в целом. Анализ показал, что для России бенчмаркинг, в целом, является перспективным инструментом развития сферы высшего образования. Применение совместного бенчмаркинга будет способствовать действительной реализации Болонских принципов в России, созданию совместных образовательных программ, развитию международных университетских сетей, в рамках которых будет происходить обмен опытом, знаниями, лучшими практиками.

Однако у бенчмаркинга существуют и границы применения в сфере образования России, среди них: несовершенство законодательной базы, отсутствие достаточной государственной поддержки реализации Болонских принципов на практическом уровне, проблемы теоретического и технологического характера, психологический аспект, проблема открытости российских вузов.

Устранение выше обозначенных несовершенств будет способствовать как расширению возможностей применения бенчмаркинга, так и развитию всей системы высшего образования России в целом.

### **3. Особенности стратегии и система организационно-экономических механизмов государственного управления сферой высшего образования**

Государственное управление сферой образования в России, во все времена являющееся процессом сложным и многогранным, на современном этапе сталкивается с серьезными трудностями, вызванными необходимостью коренных преобразований системы.

С одной стороны, являясь государственным приоритетом и важнейшим фактором развития экономики страны и ее конкурентоспособности, сфера образования всегда находилась под жестким государственным контролем. Государство регулировало систему образования посредством законодательных, бюджетно-налоговых, административных и других рычагов. С другой стороны, переход к рыночноориентированной экономике в конце XX века, курс на построение рынка образовательных услуг, развитие рыночных механизмов управления сферой образования повлекли за собой изменения в государственном управлении данной сферой и наметили тенденцию сокращения государственного вмешательства.

Главная задача, стоящая перед государством сегодня – разработать такую стратегию управления сферой образования, в которой был бы отражен оптимальный баланс между возможностями рыночного регулирования сферы образования и необходимым уровнем государственного контроля.

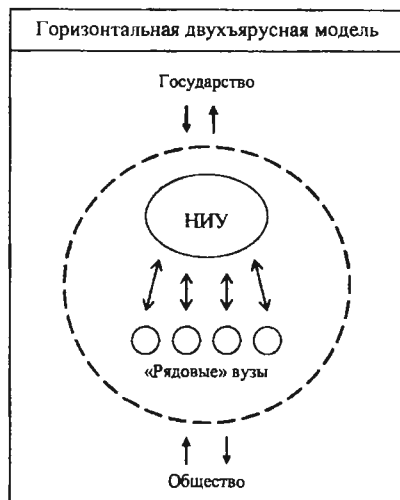
Наряду с преобразованиями, проанализированными в двух предыдущих главах работы, государство также проводит структурные реформы высшей школы, выражающиеся, в частности, в присвоении особого статуса федеральным и национальным исследовательским университетам.

Проводимые изменения чреваты усилением биполярности системы высшего образования в России. Государство и бизнес намеренно и открыто инвестируют в самые крупные вузы страны, делая на них главную ставку. Лучшие абитуриенты и перспективные преподаватели будут стремиться в вузы «первого эшелона». В итоге, с большой вероятностью небольшие вузы ресурсоемких отраслей будут прекращать свое существование, лишая возможности работать и учиться преподавателей и студентов, не пробившихся в вузы «первого эшелона».

Для снижения негативного эффекта от проводимых преобразований предлагается построить вертикальную трехъярусную модель по стратегическим направлениям развития экономики и горизонтальную двухъярусную модель по отраслевому принципу.

К верхнему ярусу вертикальной модели можно отнести федеральные университеты и крупные иностранные вузы, ко второму — крупные региональные вузы, к третьему — небольшие региональные вузы. Их взаимодействие возможно на основе матричной (проектной) структуры, позволяющей более гибко использовать ресурсы.

Рис.1.



Горизонтальная двухъярусная модель (рис. 1) предполагает объединение вузов по отраслям в рамках каждого из ярусов и между ними: первый ярус — национальные исследовательские университеты, второй — «рядовые» вузы. Примерами таких объединений могут служить Ассоциация стоматологического образования в Европе (The Association for Dental Education in Europe)<sup>10</sup>, Ассоциация юридических вузов<sup>11</sup> и др. В рамках системы отраслевой горизонтальной интеграции возможно следующее распределение функций между вузами:

1. Специализация вузов (одни вузы фокусируются только на бакалавриате, другие — только на магистратуре) для повышения мобильности студентов (закончить бакалавриат в одном вузе и перейти в магистратуру в другой, возможность стажировок во время обучения) и профессорско-преподавательского состава (чтение авторских курсов в других вузах). Это поможет избежать дублирования курсов в бакалавриате и магистратуре, часто встречающегося в рамках одного вуза.

2. Формирование межвузовской аттестационной комиссии (на государственный экзамен и защиту выпускной работы) для повышения объективности оценивания.

3. Активное привлечение работодателей (работодатель будет связываться не с каждым вузом в отдельности, а с ассоциацией в целом), выражающееся в организации прохождения практики студентов с последующей возможностью отбора лучших кадров еще во время прохождения обучения; в предоставлении работодателям возможности

<sup>10</sup> The Association for Dental Education in Europe - [www.adee.org](http://www.adee.org)

<sup>11</sup> Ассоциация юридических вузов - [www.jurvuz.ru](http://www.jurvuz.ru)

вносить предложения по корректировке учебного плана (для изучения тех дисциплин, которые будут профильными, необходимыми для работы в конкретной организации); во включении представителей работодателя в состав государственной аттестационной комиссии на защите выпускной квалификационной работы; в предоставлении услуг неформального образования (тренинги, мастер-классы) для работодателей-партнеров со скидкой или «на заказ».

Внедрение данной модели будет служить упорядочению ситуации на рынке образовательных услуг посредством укрупнения субъектов (не отдельные вузы, но ассоциации), сокращения количества игроков и введения дополнительных регуляторов деятельности вузов внутри ассоциаций. Более того, вертикальная и горизонтальная модели могут служить дополнительным механизмом защиты маленьких вузов от трудностей, связанных с возможным переходом на нормативное подушевое финансирование (в случае недобора студентов, например), т.к. финансирование может выделяться не каждому отдельному вузу-члену ассоциации, а ассоциации в целом с возможностью внутреннего перераспределения.

Государство, в свою очередь, может поощрять развитие ассоциаций вузов, предоставляя дополнительные возможности финансирования ассоциациям, недоступные для вузов-одиночек, а также выделяя дополнительные бюджетные места ассоциациям.

Ввиду особого значения сферы образования для конкурентоспособности страны, государство обязано не только поддерживать и развивать рыночные механизмы, но также оставлять за собой основные рычаги воздействия на сферу образования, что должно учитываться в государственной образовательной стратегии.

Однако в настоящее время в России отсутствует стратегия развития системы образования. Более того, в российской практике государственного управления нет четкого соотнесения понятий «государственная стратегия» и «государственная политика», что вызывает некоторую путаницу.

Наиболее целесообразным и соответствующим современной российской практике государственного управления является подход, в соответствии с которым государственная политика в сфере образования рассматривается в качестве основы, определяющей главный вектор развития системы, а стратегия – как одна из форм управления общественными отношениями и реализации государственной политики.

Анализ принципов государственной образовательной политики показывает, что наряду с сохранением принципов, обозначенных в действующем законе «Об образовании», новые принципы, содержащиеся в версиях проекта Закона, призваны отвечать изменившимся внешним условиям функционирования сферы образования: развитию рынка образовательных услуг (сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования, обеспечение права работников, обучающихся и их родителей на участие в управлении образовательной организацией), Болонскому процессу и включению России в

мировой рынок образовательных услуг (информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций, включение российского образования в мировое образовательное пространство). Таким образом, принципы, с одной стороны, являются отражением объективных макроэкономических условий, а с другой – обозначают приоритеты государственной политики на современном этапе и служат пониманию стратегии, которой следует наше государство.

Помимо общих принципов, обозначенных в законе, ориентиром для разработки государственной образовательной стратегии может служить комплексный индикатор приоритетности уровней образования, отражающий общий вектор государственной политики в сфере высшего образования и обозначающий государственные приоритеты финансирования.

Комплексный индикатор приоритетности уровней образования, (И пр.у.о.) рассчитывается следующим образом:

$$\text{И пр.у.о.} = \frac{\text{доля гос.расходов на уровень образования в расходах на образование}}{\text{доля обучающихся на данном уровне в общей численности обучающихся}} * 100\%.$$

Применительно к сфере высшего образования индикатор приоритетности рассчитывается следующим образом:

$$\text{И пр.в.о.} = \frac{\text{доля гос.расходов на высшее образование в расходах на образование}}{\text{доля студентов ВПО в общей численности обучающихся}} * 100\%.$$

Индикатор приоритетности высшего образования показывает, каково соотношение доли государственных расходов на ВПО в сумме всех расходов на образования к доле студентов в общей численности обучающихся, и отражает общий вектор государственной политики в сфере высшего образования и обозначает приоритеты финансирования. Преимуществом данного индикатора является то, что для его исчисления используются не абсолютные цифры, а относительные (доля в общем объеме), что помогает «очистить» показатель от ряда «шумов» (таких как темпы инфляции, деноминация, соотношение курсов валют при международном сравнении и пр.). Это делает возможным как сравнение значений индикатора во времени, так и между различными государствами.

Если индикатор приоритетности высшего образования равен единице (И пр.в.о. = 1), для такой страны сфера высшего образования не является приоритетной и важной. Упор делается на других ступенях образования (дошкольное, начальное, основное общее образование и др.).

Если индикатор приоритетности высшего образования меньше единицы (И пр.в.о. < 1), то для государства приоритетность высшего образования полностью отсутствует, а в условиях, когда средняя стоимость обучения в вузах выше средней стоимости обучения на других ступенях образования, государство фактически устраняется от влияния на качество подготовки студентов, переключаясь на административные механизмы

формального контроля за качеством высшего образования. Для такого государства не нужны высококвалифицированные специалисты, общее образование для функционирования экономической системы является достаточным.

Если индикатор приоритетности высшего образования больше единицы (И пр.в.о. > 1), это говорит о важности сферы высшего образования для страны. Такое значение индикатора характерно либо для стран с устойчивой экономикой знаний, требующей значительного числа высококвалифицированных специалистов, либо для стран, взявших курс на построение экономики знаний.

В рамках исследования был проведен расчет комплексного индикатора приоритетности высшего образования для СССР и России середины XX – начала XXI веков (таблица 2).

Таблица 2.

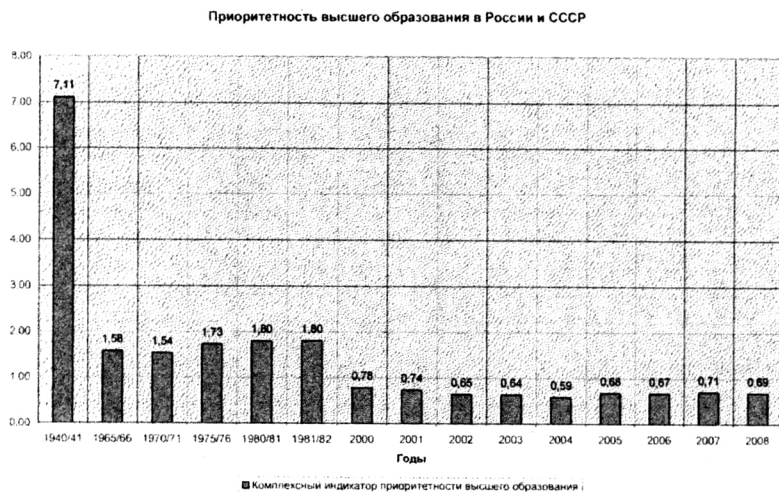
| <b>Комплексный индикатор приоритетности высшего образования для России и СССР<sup>12</sup></b> |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>Годы</b>  | <b>Доля студентов в общем числе учащихся, %</b> | <b>Доля расходов на вузы в общих расходах государства на образование</b> | <b>Комплексный индикатор приоритетности высшего образования</b> |
| 1940/41  | 1,71  | 12,14  | 7,11  |
| 1965/66  | 5,37  | 8,47   | 1,58  |
| 1970/71  | 5,75  | 8,83   | 1,54  |
| 1975/76  | 5,24  | 9,06   | 1,73  |
| 1980/81  | 5,22  | 9,38   | 1,80  |
| 1981/82  | 5,14  | 9,27   | 1,80  |
| 2000   | 14,49   | 11,36  | 0,78  |
| 2001   | 16,52   | 12,24  | 0,74  |
| 2002   | 18,27   | 11,82  | 0,65  |
| 2003   | 20,15   | 12,87  | 0,64  |
| 2004   | 21,94   | 12,96  | 0,59  |
| 2005   | 23,09   | 15,70  | 0,68  |
| 2006   | 24,32   | 16,39  | 0,67  |
| 2007   | 25,23   | 17,89  | 0,71  |
| 2008   | 25,73   | 17,70  | 0,69  |

Таким образом, в СССР высшее образование действительно являлось одним из приоритетов государственной образовательной политики, что

<sup>12</sup> Рассчитано автором по данным: Народное хозяйство СССР. 1922-1982: Юбил.стат.ежегодник/ЦСУ СССР. – М.: Финансы и статистика, 1982. С.499, 565; Индикаторы образования: 2010. М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2010. С.24, 32, 45, 67, 129.

подтверждает уровень комплексного индикатора приоритетности высшего образования, превышающий значение 1,5.

Рис. 2.



Проведенный анализ позволяет говорить о значительной недофинансированности высшего образования в современной России (И пр.в.о. = 0,69).

Также в рамках исследования был произведен расчет комплексного индикатора подготовки профессиональных кадров по странам ОЭСР (таблица 3).

Таблица 3.

| Государственные приоритеты подготовки профессиональных квалифицированных кадров по странам ОЭСР<br>2006 г. |  |  |   |
|--|--|--|---|
| Страна   | Доля государственных расходов на среднее профессиональное, высшее и послевузовское образование, 2006 (в процентах от общего объема государственных | Доля студентов среднего профессионального, высшего и послевузовского образования в общей численности обучающихся, проценты, 2007 <sup>14</sup> | Комплексный индикатор приоритетности подготовки профессиональных квалифицированных кадров |

|                | расходов на образование) <sup>13</sup> |              |             |
|----------------|--|--------------|-------------|
| <b>Россия</b>  | <b>21,7</b>                            | <b>33,89</b> | <b>0,64</b> |
| Австралия      | 24,5                                   | 17,88        | 1,37        |
| Австрия        | 27,2                                   | 15,57        | 1,75        |
| Бельгия        | 22                                     | 13,91        | 1,58        |
| Великобритания | 20,1                                   | 17,36        | 1,16        |
| Венгрия        | 19,1                                   | 19,24        | 0,99        |
| Дания          | 28,2                                   | 16,51        | 1,71        |
| Ирландия       | 23,4                                   | 18,03        | 1,30        |
| Исландия       | 18                                     | 16,31        | 1,10        |
| Испания        | 22,3                                   | 19,50        | 1,14        |
| Италия         | 17                                     | 18,23        | 0,93        |
| Корея          | 15                                     | 27,86        | 0,54        |
| Мексика        | 17,2                                   | 7,66         | 2,25        |
| Новая Зеландия | 27                                     | 18,76        | 1,44        |
| Норвегия       | 31,5                                   | 17,36        | 1,81        |
| Польша         | 18,3                                   | 23,14        | 0,79        |
| Португалия     | 19,1                                   | 17,10        | 1,12        |
| Словакия       | 23,7                                   | 17,82        | 1,33        |
| США            | 26,3                                   | 23,70        | 1,11        |
| Турция         | 31,9                                   | 14,16        | 2,25        |
| Финляндия      | 31,7                                   | 22,17        | 1,43        |
| Франция        | 21,4                                   | 14,64        | 1,46        |
| Чехия          | 23,4                                   | 16,95        | 1,38        |
| Швейцария      | 26,6                                   | 14,18        | 1,88        |
| Швеция         | 27,2                                   | 16,91        | 1,61        |
| Япония         | 17,9                                   | 18,38        | 0,97        |

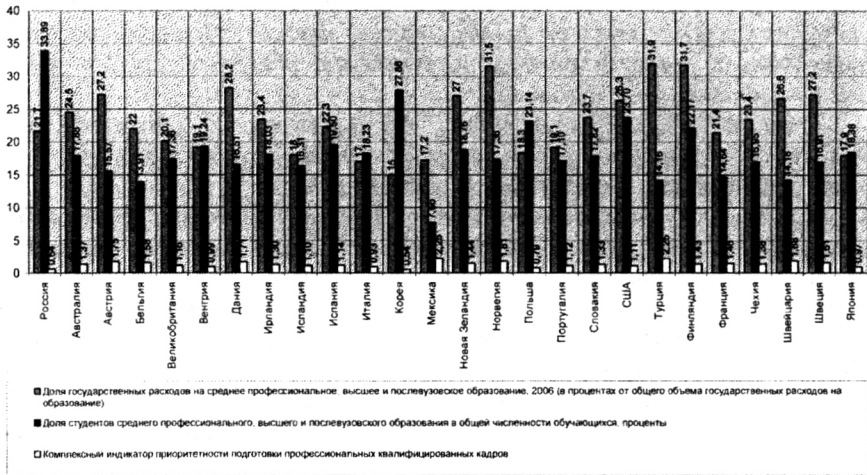
<sup>13</sup> Индикаторы образования: 2010. М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2010. С.133.

<sup>14</sup> Рассчитано автором по данным: Индикаторы образования: 2010. М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2010. С.19-20, 63-64, 125-126.



Рис. 3.

## Государственные приоритеты подготовки профессиональных квалифицированных кадров по странам ОЭСР (2006 г.)



Возможно, несоответствие государственного финансирования реальным потребностям сферы высшего образования связано с надеждой на рыночные механизмы, которые это несоответствие должны были заполнить. Однако, ввиду особой специфики данной сферы для частного инвестирования, рынок пока эти надежды не оправдал (в 2000 году 10% студентов обучались в негосударственных вузах, в 2008 году – 17,3% от всех студентов).

Напротив, в странах с развитым рынком образовательных услуг комплексный индикатор больше единицы (США – И п.пр.к. = 1,11, Великобритания – И п.пр.к. = 1,16, Ирландия – И п.пр.к. = 1,3, Франция – И п.пр.к. = 1,46), что говорит о том, что государство, несмотря на наличие развитых рыночных механизмов, оставляет за собой поддержание минимально необходимого уровня для удовлетворения потребностей национальной экономики.

Для России, если страна заинтересована в развитии своей экономики, опираясь на собственные высококвалифицированные профессиональные кадры, значение комплексного индикатора подготовки профессиональных кадров должно быть не меньше 1 (а ввиду накопившегося отставания – больше 1), что требует повышения доли государственных расходов на сферу среднего профессионального, высшего и послевузовского образования как минимум до 45% от общих государственных расходов при доле студентов 33,41% (2008 г.), чтобы достичь среднего показателя комплексного индикатора по странам ОЭСР (1,35).

Таким образом, комплексный индикатор приоритетности уровней образования позволяет, во-первых, оценить текущую стратегию государства в сфере высшего образования, во-вторых, выявить общий вектор развития экономики государства, в-третьих, обозначить возможные пропорции изменения государственного финансирования. Более того, данный индикатор применим для определения приоритетности каждой ступени образования (дошкольного, начального общего, основного общего и др.), а также нескольких из них в совокупности.

Необходимость разработки государственной образовательной стратегии в России не вызывает сомнений. Однако помимо этого, требуется наличие эффективных инструментов ее реализации.

Важной задачей является совершенствование применения программно-целевого метода в России. Нерешенными проблемами являются: отсутствие прозрачности процесса выполнения мероприятий Программы, невозможность ознакомиться в публичном доступе со всеми результатами; проблема сопоставимости показателей и индикаторов, обозначенных в Программе, с опубликованными в качестве результатов; усиливающийся декларативный характер федеральных программ развития образования.

Для решения обозначенных проблем предлагаются следующие рекомендации:

- необходимо обозначать в Программе только те показатели и индикаторы, которые, во-первых, будут действительно репрезентативными для характеристики качества решения поставленных задач, а во-вторых, по которым будут реально производиться регулярные измерения и проводиться постоянный мониторинг их изменения. Без этого индикаторы и показатели Программы выступают в роли ее формальных атрибутов и оказываются бесполезными;
- необходимо повысить прозрачность процесса реализации мероприятий Программы и производить регулярную публикацию в СМИ промежуточных отчетов о проделанной работе, а также значений показателей и индикаторов, обозначенных в Программе;
- необходимо дать возможность рядовым гражданам осуществлять общественный контроль как на этапе выполнения мероприятий, предусмотренных Программой, так и ранее, еще на этапе ее разработки;
- представляется возможным создать специальную структуру за рамками органов отраслевого управления, отвечающую за координацию деятельности по реализации ФЦП. Это позволило бы развести административные и политические функции государственных органов, а также снизить вероятность возникновения конфликта интересов.

Таким образом, для развития сферы российского высшего образования необходимым шагом является разработка стратегии управления сферой

образования, которая обеспечивала бы приоритет государственного регулирования данной сферы ввиду ее особого стратегического значения с одновременным развитием рыночных инструментов, которые способствовали бы увеличению ее конкурентоспособности.

В заключении работы подводятся итоги проведенного исследования и предлагается комплекс методологических рекомендаций по совершенствованию стратегического управления системой высшего образования России.

### **III. РАБОТЫ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Сидорова А.А. Двухуровневая система высшего образования как инструмент управления рынком образовательных услуг России // Государственное управление: электронный вестник. № 26, 2011. 0,9 п.л.
2. Сидорова А.А. Современные подходы к определению и управлению образовательными системами // Государственное управление: электронный вестник. № 32, 2012. 0,9 п.л.
3. Сидорова А.А. Стратегия развития высшего образования: комплексный индикатор // Государственное управление: электронный вестник. №33, 2012. 0,5 п.л.

Иные публикации:

4. Сидорова А.А. Перспективы и границы бенчмаркинга как инструмента развития сферы высшего образования в России // Актуальные проблемы теории и практики управления: 11-я выездная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и магистрантов ФГУ; 22 – 24 октября 2010 г.; Звенигород, пансионат «Университетский»: Сборник материалов [Электронный ресурс] — М.: Университетский гуманитарный лицей, 2011. 0,6 п.л.
5. Сидорова А.А. Федеральные и национальные исследовательские университеты в системе модернизации российской высшей школы // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25-27 мая 2011 г.). Часть 2. М., 2011. С. 70-79. 0,6 п.л.
6. Сидорова А.А. Структурные реформы высшей школы в России // Труды научно-практической конференции Неделя науки -2011 «Наука МИИТа – транспорту – 2011». - М.: МИИТ, 2011. VIII-7 – VIII-8. 0,2 п.л.
7. Сидорова А.А. Роль федеральных целевых программ в модернизации современного образования // Материалы к XII-ой научно-практической конференции молодых ученых ФГУ МГУ «Актуальные проблемы теории и практики управления» - М.: 2011. 0,5 п.л.

8. Сидорова А.А. Организационная основа государственной политики в сфере образования современной России // Тезисы к III Международной научно-практической конференции «НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ, КУЛЬТУРА» (Гжельский государственный художественно-промышленный институт), 2011. С.613-617. 0,3 п.л.
9. Сидорова А.А. Стратегия управления рынком образовательных услуг в современной России // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 22 листопада 2011 року. Полтава: Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, 2011. С. 197-199. 0,1 п.л.
10. Сидорова А.А. Болонский процесс в России: новые возможности управления рынком образовательных услуг // Материалы докладов XVIII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов», 2011. 0,1 п.л.





Подписано в печать 27.09.2012г.

Печать на ризографе. Тираж 100 экз. Заказ № 10187. Объем 1,1 п.л.  
Отпечатано в типографии ООО "Алфавит 2000", ИНН: 7718532212,  
г. Москва, ул. Маросейка, д. 6/8, стр. 1, т. 623-08-10, [www.alfavit2000.ru](http://www.alfavit2000.ru)

